OBSERVATOIRE POLITIQUE ET STRATEGIQUE DE L'AFRIQUE

O.P.S.A.

PROJET DE RECHERCHE DE L'OPSA

L'UNION AFRICAINE FACE AUX ENJEUX DE PAIX, DE SECURITE ET DE DEFENSE

Paris, Avril 2002

OPSA : Siège social : CRIS, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne
Association Loi 1901, publiée au JORF du 7 décembre 1994
Adresse courrier : 24, rue des Prés-neufs 91310 Linas, France
Téléphone et télécopie : 33 (0) 1 64 49 34 99
E-mail : opsa94@hotmail.com

PROJET DE RECHERCHE DE L'OPSA

L'UNION AFRICAINE FACE AUX ENJEUX DE PAIX, DE SECURITE ET DE DEFENSE

Problématique générale

Présentée par Dominique BANGOURA
Docteur d'Etat en Science Politique
Présidente de l'OPSA

Introduction

L'Acte Constitutif de l'Union Africaine (UA) adopté à Lomé (Togo) le 11 juillet 2000 est entré en vigueur le 26 mai 2001 après l'enregistrement des deux tiers des ratifications requises. Cet Acte remplace la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) ; toutefois, une période transitoire d'un an permet à l'OUA de se maintenir pendant que l'Union Africaine débute sa mise en œuvre.

Au même moment, l'Afrique est victime de conflits, d'insécurité, de menaces tout comme elle cherche à s'affirmer sur la scène internationale pour lutter contre le terrorisme après les événements du 11 septembre 2001. Devant cette situation, il importe de s'interroger sur les capacités de l'Union Africaine à faire face aux enjeux de paix, de prévention, gestion et résolution des conflits et de défense commune.

Les concepts de paix, sécurité, défense, tout en se recoupant, recouvrent chacun des champs d'analyse distincts.
Le concept de paix fait ici référence à la paix civile[1] à l'intérieur des Etats et non à la paix relative à l'absence de guerre entre Etats. La paix civile est le fruit de l'application des principes démocratiques dans les Etats de droit[2]; par définition, elle est l'aboutissement d'un cheminement démocratique, parfois long, semé d'embûches et sans cesse remis en question par la vie politique. A l'heure actuelle, si quelques Etats sur le continent africain connaissent la paix civile, force est de constater que la plupart sont déchirés par des conflits internes[3] qui ne sont autres que des conflits politiques, c'est à dire des luttes pour l'accès, le maintien, le retour au pouvoir ou des crises provenant de l'exercice du pouvoir. Plus grave encore est le cas des Etats en

[1] *« Pouvoir et paix civile en Afrique »* sous la direction de Mwayila Tshiyembe, Paris, Présence Africaine, 1996, 335p. Sur les concepts d'Etat et de démocratie en Afrique : lire également de Mwayila Tshiyembe : : « *Etat multinational et démocratie africaine . Sociologie de la renaissance politique* » Paris, L'Harmattan, 2001, 269 p.
[2] Dominique Bangoura : *« L'application des principes démocratiques dans la prévention et la gestion des conflits en Afrique »*, Rapport, Nations Unies, New-York, décembre 2000, 60p.
[3] Kofi Annan : « *Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique »* Rapport du Secrétaire Général de l'ONU au Conseil de Sécurité . 16 avril 1998, 24 p. voir : http//www.un.org

faillite (Somalie, Liberia, République Démocratique du Congo, Tchad …) qui ne peuvent même plus assurer un minimum de fonctions régaliennes .

Dans ce contexte, deux questions se posent : premièrement, l'Union Africaine est-elle disposée à se donner les moyens nécessaires pour la promotion et la sauvegarde de la paix civile sur le continent ? Deuxièmement, en tant qu'institution, est-elle elle-même régie par des principes démocratiques ?

Le concept de sécurité fait référence à la sécurité internationale telle que prévue par la Charte de l'ONU. A l'échelle mondiale, le rôle de l'ONU depuis sa création est d'assurer la sécurité internationale. Il s'agit essentiellement au départ d'éviter une nouvelle conflagration mondiale et de prévenir et réguler les conflits inter-étatiques. La Charte ne s'intéresse pas à cette époque à l'ordre interne et ne s'estime pas compétente pour intervenir dans les affaires intérieures des Etats. Le mot « démocratie » ne figure pas dans la Charte de sorte que les Etats ne se sentent pas d'obligation vis à vis d'elle dans ce domaine. La guerre froide aidant, les pires dictatures et les pires massacres peuvent évoluer sans contrainte. Il faut attendre les vagues de démocratisation et en particulier la troisième et la chute du Mur de Berlin pour que les droits de l'homme se fassent davantage entendre et les principes démocratiques s'appliquer.

A l'échelle régionale, l'OUA s'organise dès 1963 pour contribuer à la sécurité internationale. Au début des années 1990, elle s'adapte à la nouvelle donne politique internationale et intra-continentale et adopte au Caire en 1993 un Mécanisme de Prévention, gestion et règlement des conflits prenant cette fois en compte les conflits internes.

Le concept de défense renvoie à l'idée de menace et à la constitution d'une Force armée pour se prémunir ou se protéger contre un danger.

I. L'UNION AFRICAINE FACE AUX ENJEUX DE PAIX

L'Union Africaine peut sur le plan de son action en faveur de la démocratie et dans son mode de fonctionnement institutionnel devenir un acteur de paix en Afrique.

1. L'Union Africaine et la sauvegarde de la paix civile

L'étude des grandes démocraties contemporaines montre que les systèmes politiques sont soumis à des principes qui, lorsqu'ils sont appliqués, sont porteurs de paix civile. En effet, ces principes[4] préviennent les conflits politiques d'une part parce qu'ils consacrent le pluralisme politique, les libertés fondamentales et les droits de l'homme

[4] Les principes démocratiques sont les suivants : **principe de souveraineté nationale ou populaire** (et ses corollaires le multipartisme et l'élection), **principe de séparation des pouvoirs** (exécutif, législatif et judiciaire avec à la clé l'indépendance de la justice), **principe de limitation du pouvoir** (nombre et durée des mandats), **principe de respect des droits de l'homme et des libertés** fondamentales, **principe de contrôle du pouvoir** (Etat de droit) . CF : Le Mong Nguyen : « *Les systèmes politiques démocratiques contemporains* », Paris, Editions STH, 1991, 196p.

et d'autre part parce qu'ils organisent l'accès, l'exercice et le contrôle du pouvoir dans le cadre d'un Etat de droit démocratique. Ainsi, la prévention et la résolution des conflits en Afrique passent d'abord par l'application de ces principes dans l'ordre interne.
Dans l'ordre intra-étatique, démocratie ne signifie pas absence de conflit, les conflits politiques et sociaux étant inhérents à toute vie en société. La démocratie non seulement admet les conflits mais les prévient et les régule grâce à des mécanismes politiques, juridiques et juridictionnels. A contrario, lorsque les principes sont bafoués les conflits éclatent au grand jour et se développent.

L'Union Africaine, dans son Acte Constitutif se fixe comme objectif (Article 3) de : « promouvoir les principes et institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance » et de « protéger les droits de l'homme et des peuples ».Dès lors, l'Union va-t-elle adopter une politique dans ce domaine ? Quels organes seront chargés de sa conception et de son exécution ? L'Article 9 qui définit les pouvoirs de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement et l'Article 13 qui précise les attributions du Conseil exécutif n'apportent pas de précision à ce sujet.

Seul apparaît le principe de condamnation des changements anti-constitutionnels de gouvernement (Article 4). En filigrane derrière ce principe, des questions subsistent [5]. Il s'agit tout d'abord de la définition du principe :comprend–il la notion de « putsch électoral » comme on a pu le constater avec des cas de fraude massive (Zimbabwe), inclue-t-il les « manœuvres électorales ou constitutionnelles » en vue de la prolongation de mandats présidentiels arrivés à terme (récent référendum en Guinée, révision constitutionnelle prévisible en Tunisie) et que dire de la situation actuelle à Madagascar tant sur le plan de l'analyse politique interne que du rôle de l'OUA ? Comment l'Union Africaine se prépare-t-elle à affronter de tels défis ? Il s'agit ensuite du problème de l'effectivité de ce principe et de son éventuelle rétroactivité compte tenu du fait que des régimes autoritaires ont pu se maintenir au pouvoir depuis l'entrée en vigueur de l'U.A.

Certes, l'OUA a accordé ces dernières années un appui aux processus électoraux et a envoyé des missions d'observation des élections. Cette expérience laisse présager que l'Union Africaine poursuivra dans ce sens. Mais il faut se souvenir par ailleurs que ces missions ont été critiquées en raison du déficit démocratique de l'organisation parfois qualifiée de « syndicat de Chefs d'Etat » ou de la qualité d'observateurs provenant d' Etats peu respectueux des règles démocratiques.

L'Union Africaine peut tirer des enseignements à partir du parcours de son aînée l'OUA et des autres organisations régionales ou internationales en matière de prévention des conflits. Il apparaît clairement que la diplomatie préventive, telle qu'elle fonctionne depuis la fin de la guerre froide est en réalité une diplomatie de « prévention réactive »[6] des conflits car elle consiste à prendre « des mesures après le déclenchement du conflit pour réduire et mettre un terme à l'intensité, la durée, l'étendue géographique de cette violence ». En revanche, la « prévention proactive »[7]

---

[5] Roland Adjovi : *« L'Union Africaine, étude critique d'un projet ambitieux »* Revue de Droit Africain, Bruxelles, janvier-mars 2002
[6] GRIP : « *Conflits en Afrique : Analyse des crises et pistes pour une prévention . La communauté internationale : quelles responsabilités ?* » Bruxelles, Editions Complexe, 1997, p.26
[7] GRIP : op.cit. p.26

des conflits concerne les mesures qui sont prises pour éviter le déclenchement du conflit. L'expansion du rôle des organisations non gouvernementales, l'ampleur des budgets d'aide humanitaire témoignent des carences de la diplomatie préventive classique issue des Etats.

L'Union Africaine peut faire l'économie des tergiversations du passé. En faisant le choix d'une stratégie novatrice et efficace de prévention des conflits politiques internes, elle se doit d'identifier et de prendre les mesures appropriées de mise en application des principes démocratiques.

Mais l'Union Africaine ne pourra légitimement imposer les principes démocratiques à ses Etats-membres que si elle-même donne l'exemple et devient une institution conforme à ces règles.

2. La démocratisation de l'Union Africaine

Depuis le début ses années 1990, les relations internationales se caractérisent par des tentatives de démocratisation. Les spécialistes, théoriciens et praticiens s'interrogent sur le contenu du concept de « démocratisation des relations internationales »[8] et proposent diverses pistes[9].
A titre d'exemple, l'Organisation des Nations Unies (ONU) se voit mise à l'index à travers son Conseil de Sécurité[10]. Deux points sont fréquemment évoqués : en premier lieu, les méthodes de travail (réunions informelles notamment) conduisant à un manque de transparence dans la prise de décision du Conseil; en second lieu la composition du Conseil (membres permanents et non permanents) ne reflétant plus en termes de représentativité la société internationale contemporaine.
Un autre exemple, celui de l'Union Européenne est souvent cité pour montrer le « succès historique » de cette institution en termes d'intégration économique et monétaire. Une expérience qui s'est enrichie sur le plan politique avec la mise en place du Parlement européen, même s'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir pour améliorer le processus complexe d'élaboration des lois[11] et pour rapprocher le citoyen européen de l'Union.

---

[8] Marcel Merle : « *Bilan des Relations Internationales Contemporaines* », Paris, Economica, 1995, p.88-93. Consulter également le dossier : *« L'impératif démocratique dans les relations internationales* » Le Trimestre du monde, 1er trim. 1992, p.23-158

[9] Le Secrétaire Général de l'ONU propose un « *Agenda pour la démocratisation »* lors de la 50e session de l'Assemblée Générale. Lire le dossier consacré à ce thème dans Le Trimestre du monde, 4e trim.1995

[10] David M. Malone : « *Le Conseil de Sécurité dans les années 90 : essor et récession ?* » Politique étrangère, n°2, 2000 , p.418. Voir aussi: Marie-Pierre Richarte : « *L'ONU et l'impératif de démocratisation* » , Le Trimestre du monde, 4e trim. 1995, p. 125- 153

[11] Alain Massoure : « *La Gouvernance dans l'Union Européenne* » Revue de Défense Nationale, décembre 2001, p.10.

Processus d'élaboration de la loi européenne : « La Commission de Bruxelles commence souvent par proposer une analyse et par inventorier les pistes de solution selon la procédure du *Livre vert*, soumis au plus large débat à commencer par les professions concernées. Le Parlement européen donne un premier avis dans une résolution , tout comme le Comité économique et social et le Comité de régions. La Commission établit ensuite une projet de directive, soumis aux gouvernements représentés au Conseil et aux représentants des citoyens siégeant au Parlement européen. Le texte de compromis issu de ces travaux est renvoyé ensuite aux Parlements nationaux pour une transposition adaptée. Tout cela sous le contrôle de la Cour de Justice et de la Cour des Comptes. Ainsi, tous les experts sont consultés : l'organe représentant l'intérêt commun propose le cadre général, les représentants des Etats

Ces faits rappellent que de plus en plus de par le monde les citoyens réclament des institutions démocratiques internationales ou régionales . Le caractère démocratique d'une organisation internationale ou régionale[12] se mesure à l'aide de plusieurs critères ; deux sont ici retenus comme prioritaires : d'une part, sur le plan institutionnel, la séparation des pouvoirs et d'autre part, sur le plan politique, le mode de gouvernance .

En ce qui concerne le premier point, l'Union Africaine, s'apparente à une organisation régionale dans laquelle règne la confusion des pouvoirs. Il n'y a pas, en effet, dans l'Acte Constitutif de séparation des pouvoirs et a fortiori d'indépendance de la justice. Les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire sont du ressort des Chefs d'Etat et de Gouvernement (Article 9) : «… la Conférence définit les politiques,… contrôle la mise en œuvre des politiques, nomme et met fin aux fonctions des juges de la Cour de Justice… ». Un Parlement panafricain et une Cour de Justice sont prévus mais ils n'apparaîtront qu'ultérieurement dans le cadre de Protocoles distincts et ils n'ont qu'un rôle consultatif. En attendant, le budget est décidé par les Chefs d'Etat et de Gouvernement ; le contrôle de l'exécutif est inexistant tout comme les garanties de protection des droits de l'homme et des peuples. Il convient donc de fixer dès que possible l'attribution des pouvoirs de chaque organe de l'Union Africaine[13], de définir leur responsabilité, de procéder à l'examen de leur composition et de mettre en place les pouvoirs législatifs et judiciaires.

Sur le second point, celui de la gouvernance régionale[14], plusieurs problèmes restent en suspens et en particulier le mode de prise de décision. Or l'Acte Constitutif indique que les décisions se prennent « par consensus », c'est-à-dire dans le cadre d'un processus non transparent, difficile à vérifier.

Enfin, la nature de l'Union Africaine (fédération, organisation internationale régionale) est un facteur important d'appréciation du caractère démocratique de l'institution. Le choix d'une Fédération a été écarté en juillet 2000 avec le rejet (temporaire ?) du projet d'Etats-Unis d'Afrique du Président Kadhafi. [15] L'U.A. dans

---

et des peuples décident au niveau européen pour les grandes lignes, au niveau national ou régional pour les détails…Malheureusement, le citoyen est hors jeu ».

[12] Charles Zorgbibe : « *Impératif démocratique et relations internationales* » Géopolitique africaine, n°2, printemps 2001, p.156-167 L'auteur analyse l'expérience pionnière de l'Organisation des Etats Américains (OEA) dans ce domaine et propose quelques pistes de réflexion pour l'Union Africaine.

[13] Les organes de l'Union Africaine, selon l'Article 5 de l'Acte Constitutif sont :a) la Conférence de l'Union (Chefs d'Etat et de Gouvernement), b) le Conseil exécutif, c) le Parlement panafricain, d) la Cour de justice, e) la Commission, f) le Comité des représentants permanents, g) les Comités techniques spécialisés, h) le Conseil économique, social et culturel, i) les institutions financières.

[14] Mwayila Tshiyembe : « *L'Union Africaine et la gouvernance régionale* » à paraître, Le Monde diplomatique, juin 2002

[15] Une étude comparée entre le Projet de Traité de l'Union Africaine et l'Acte Constitutif finalement adopté peut être instructive, notamment pour déceler les points rejetés . Les deux textes sont publiés dans : Newsletter of the African Association of Political Science, vol.6 ,n°1, janvier-avril 2001.
Selon Hennining Melber, « les objectifs définis dans l'article 3 se réfèrent toujours à la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité sur le continent mais suppriment l'obligation de « mettre fin au fléau des conflits et de leurs conséquences dévastatrices ». Les principes énoncés dans l'article 4 gomment les références explicites « au respect des libertés individuelles et collectives et la tenue d'élections libres et équitables », de même qu'à la tolérance, la compréhension mutuelle et le respect des droits des personnes appartenant à des groupes minoritaires » ou encore à « la responsabilité et la transparence dans la gouvernance et la lutte contre la corruption ». CF : « *La Nouvelle Initiative*

sa configuration actuelle d'organisation régionale semble à l'étroit pour se parer d'un costume démocratique et se hisser au rang des grandes organisations dignes de ce qualificatif. Toutefois, il n'est pas impensable de prévoir à plus ou moins long terme une évolution en vue de l'améliorer, ni interdit de songer à une Constitution de l'Union, tout comme l'Union Européenne commence à s'en préoccuper et vient de désigner l'ancien Président français Valéry Giscard d'Estaing pour faire des propositions dans ce sens. Sans sombrer dans le mimétisme, il apparaît que les questions suivantes restent posées :

- au plan politique : sur quel projet commun les Etats-membres entendent-ils approfondir leur unité d'engagement commun ? (en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense communes, de politique économique (agriculture, transports, industries…), de politique sociale (éducation, enseignement supérieur, recherche, santé, emploi…), culturelle (langues, arts…), de politique de sécurité intérieure (flux migratoires, lutte contre le crime, le grand banditisme, contre la prolifération des armes légères…) de justice et paix civile (application des principes démocratiques) ;

- au plan institutionnel, quelle nature les citoyens et les peuples africains veulent-ils donner à l'Organisation qui va les représenter au plus haut niveau ? Quel système veulent-ils bâtir ensemble ? Un Etat fédéral ? une Union d' Etats qui serait une sorte d'OUA rebaptisée ? une Union d'Etats à compétences fédérales ? une autre forme d'Union qui resterait à définir ?Quel équilibre institutionnel faut-il donner à l'Union Africaine pour servir efficacement un tel projet commun ? Comment va s'articuler le principe de subsidiarité inscrit dans l'Acte ?

Pour le moment, le chantier de construction de l'Union Africaine est à peine commencé. L'Acte Constitutif prévoit des organes mais reste muet sur leurs attributions respectives, sur les relations entre ces organes, leur composition ou le mode de désignation de leurs membres, le financement etc…Les grands travaux[16], tels les douze travaux d'Hercule ne font que démarrer.

II. L'UNION AFRICAINE ET LES ENJEUX DE SECURITE

L'état des conflits dans le monde [17] indique nettement que l'Afrique figure parmi les continents les plus touchés. La typologie des conflits [18] répertorie les principales

---

Africaine et l'Union Africaine. Une évaluation préliminaire », D+C Développement et Coopération, (Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung) n°1, janvier-février 2002, p.14-17

[16] Sur ce thème, lire : Chérif Ouazani : « *Les douze travaux d'Amara Essy* » (Secrétaire Général de l'OUA) in : Jeune Afrique l'Intelligent, n°2115, 24-30 juillet 2001, p. 24-26 . Lire également l'interview d'Amara Essy : « *La transition vers l'Union Africaine : une année capitale* » Géopolitique africaine, n°4, automne 2001, p. 67-70

[17] Albert Legault et Michel Forkmann : « *Les conflits dans le monde. 1999-2000* » Rapport annuel sur les conflits internationaux, Institut Québecois des Hautes Etudes Internationales , Québec, Presses de l'Université Laval, 2000, 196p. Lire également : Jean-Marc Balencie, Arnaud de La Grange, Jean-Christophe Rufin : « *Mondes rebelles. Acteurs, conflits, violences politiques* » volume 1 (Afrique), Réédition, 2001, Paris, Editions Michalon

[18] Colloque international de l'Université Montpellier III , 6-9 juin 2001 sous la direction de Danielle Domergue-Cloarec: « *Des conflits en mutation ? De la guerre froide aux nouveaux conflits : essai de typologie (de 1947 à nos jours)* », en cours de publication.

catégories : conflits internes[19] (les plus nombreux : Angola, Burundi, Casamance, Rwanda, Somalie…), conflits inter-étatiques (Ethiopie-Erythrée, Cameroun-Nigeria), conflits régionaux[20] (pays du fleuve Mano, Grands Lacs). Il n'existe plus de nos jours de conflit de décolonisation mais la « lancinante question du Sahara Occidental » [21] demeure avec le problème du retrait du Maroc de l'OUA. Enfin, depuis les attentats contre les tours jumelles du World Trade Center à New York le 11 septembre dernier, il convient d'inscrire le terrorisme comme nouvelle forme de conflit .

Dès lors et devant ce constat, deux types de questions se posent :

- tout d'abord, héritant du patrimoine de l'OUA, quel va être le rôle de l'U.A. en matière de prévention, gestion et règlement des conflits; quels sont ses objectifs et ses moyens; comment va-t-elle intégrer le Mécanisme du Caire ? Se contentera -t-elle par ailleurs, à l'échelle sous-régionale d'une simple coordination des dispositifs similaires ;
- ensuite, sur le plan théorique, quelle lecture fera-t-elle du concept de maintien de la paix, alors que la doctrine de l'ONU semble évoluer ?

1. L'Union Africaine et les Mécanismes de prévention, gestion et règlement des conflits en Afrique

Le Sommet de l'OUA qui s'est tenu à Lusaka (Zambie) en juillet 2001 a décidé d'incorporer le Mécanisme de l'OUA à l'Union Africaine.[22] A l'échelle sous-régionale, la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a tracé la voie du maintien de la paix en Afrique dès 1990 avec l'envoi de l'Ecomog au Liberia puis a développé et rationalisé cette expérience en adoptant à son tour un Mécanisme de prévention, gestion et résolution des conflits en décembre 1999 à Lomé (Togo).

Les domaines de compétence des deux Mécanismes[23] concernent en priorité la prévention des conflits. A cet effet, l'OUA dispose d'un Fonds spécial pour la Paix et a envoyé des missions de bons offices dans plusieurs pays (Burundi, Sierra Leone, République Démocratique du Congo, Comores, Somalie…). Depuis 1996, l'OUA a mis en place à Addis Abeba un Centre de gestion des conflits bénéficiant d'une section d'alerte précoce. Pour sa part, le Mécanisme de la CEDEAO dispose d'un système d'alerte sous-régional .

---

[19] Mwayila Tshiyembe : « Les principaux déterminants de la conflictualité », in Paul Ango Ela (Dir) : « *La prévention des conflits en Afrique Centrale* » L'auteur dresse une typologie des conflits de lutte pour le pouvoir ; p.25-27 Paris, Karthala, 2001

[20] Dominique Bangoura : « *La régionalisation des conflits internes : cas de l'Afrique de l'Ouest (Liberia, Sierra-Leone, Guinée)* » in « *Des conflits en mutation ?….* » op. cit. à paraître

[21] Charles Zorgbibe : « *Lusaka : les habits neufs du panafricanisme* », Géopolitique africaine, n°4, automne 2001, p.76

[22] AHG/Dec.160 (XXXVII), CM/2210 (LXXIV), *Rapport du Secrétaire Général sur la mise en œuvre de la décision de Syrte sur l'Union Africaine* : EAHG/Dec.1(V).

[23] Hassatou Baldé : « *Les Mécanismes de prévention, de gestion et de règlement des conflits des organisations africaines* » Actualité et Droit international (revue en ligne : http://www.ridi.org/adi) août 2001, 5p.

Tout en mettant l'accent sur la prévention, les deux Mécanismes prévoient l'organisation d'opérations de maintien de la paix (OMP) au moyen de forces d'interposition ou d'intervention [24]. Dans ce cadre, après avoir essuyé l'échec de sa Force de maintien de la paix au Tchad en 1981, l'OUA a envoyé des missions d'observation au Burundi et aux Comores et collabore avec l'ONU à la mission des Nations Unies en Ethiopie et en Erythrée (MINUEE). Le Mécanisme de la CEDEAO a quant à lui institutionnalisé l'Ecomog[25]. Un Fonds spécial est prévu pour financer les OMP . Après trois mois d'opération sur le terrain, la CEDEAO prend en charge le financement et la logistique des troupes en relais des Etats-membres contributeurs .

Les deux Mécanismes ont en outre opté pour une plus grande souplesse et transparence des structures de prise de décision[26] : il s'agit, au sein de l'OUA, de l'Organe Central et à la CEDEAO du Conseil de Sécurité et de Médiation . Le premier est composé de 15 à 17 membres du Bureau de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, élus pour une année sur la base de critères géographiques. Le second compte 9 membres élus pour deux ans. Ces organes s'inspirent en partie du Conseil de Sécurité de l'ONU. Les décisions sont prises à la majorité des deux-tiers .Ces organes sont compétents pour autoriser les interventions politiques et militaires et définir les mandats et modalités d'intervention. Le Mécanisme de la CEDEAO dispose de plus d'une Commission de Défense et de Sécurité au sein de son Conseil pour examiner les questions militaires.
Avec son insertion dans l'Union Africaine, le Mécanisme de l'OUA pourra-t-il conserver ce mode de prise de décision ?

Sur la plan administratif, chaque Mécanisme est animé par un Secrétaire Général (OUA) ou Exécutif (CEDEAO) plus ou moins conçu sur le modèle onusien.[27] Ces derniers, dotés de pouvoirs, peuvent donner mission à des représentants ou envoyés spéciaux sur le terrain. A l'OUA, le Département des Affaires politiques planifie et coordonne l'activité du Centre de gestion de la paix et le Centre des affaires humanitaires, des réfugiés et personnes déplacées. A la CEDEAO, le Département des Affaires politiques, de la sécurité et de la défense se compose du Bureau des Opérations de maintien de la paix et des affaires humanitaires et du Centre d'observation et de suivi.
Avec la mise en place de nouveaux organes dans l'Union Africaine et en l'absence de Secrétariat Général, par quelle instance politique et administrative le Mécanisme de l'OUA va-t-il être régi?

Ces Mécanismes ont fait preuve d' effectivité même si celui de la CEDEAO a acquis plus d'expérience et même si leurs dirigeants ont conscience qu'il reste beaucoup à faire. Ils ont tous deux le mérite d'exister et d'avoir montré une volonté politique de

---

[24] Dominique Bangoura : « *Les modalités d'intervention : deux cas de maintien de la paix en Afrique : Liberia, Centrafrique* » in : Paul Ango Ela (Dir) : *« La prévention des conflits en Afrique Centrale…* » op. cit. p.99-114

[25] L'ECOMOG est intervenu au Liberia, en Sierra Leone, en Guinée-Bissau. En revanche, aucune force de maintien de la paix n'a pu être mise sur pied à la zone frontalière entre la Guinée, le Liberia et la Sierra Leone (pays riverains du fleuve Mano) en 2001 pour diverses raisons : lire : Dominique Bangoura : « *La Guinée face aux rébellions au Sud de son territoire* » Afrique Contemporaine, n°200, octobre-décembre 2001, p.17-33

[26] Se reporter au dossier « *Théorie et pratique de la décision internationale* » Le Trimestre du monde, 3e trim. 1993, p. 9-198

[27] Hassatou Baldé : op.cit.p.3

s'adapter aux défis de sécurité sur le continent. Mais des questions subsistent sur la mise en œuvre du Mécanisme de l'OUA dans le cadre de l'Union Africaine.

Quelle va être la politique de l'Union Africaine en matière de prévention, gestion et règlement des conflits ? Va-t-elle se contenter de coordonner les stratégies sous-régionales de la CEDEAO, de la Southern African Development Community (SADC), de l'Intergovernmental Authority on Developmnent (IGAD) en la matière[28] ou décidera-t-elle de mettre en œuvre une stratégie d'intégration de la sécurité ?

De même, l'Union Africaine réservera-t-elle une place à l'intervention du secteur privé et en particulier des ONG dans la gestion de la paix?[29] L'OUA, sur le tard, a ouvert un dialogue avec les organisations de la société civile et a convié en juin 2001 à Addis Abeba une « conférence de la société civile » prévue pour être institutionnalisée avec une périodicité biannuelle . Cette récente initiative sera-t-elle maintenue et développée par l'Union Africaine ? L'autre vecteur de la privatisation du maintien de la paix est le mercenariat. Les exemples d'intervention de sociétés privées de sécurité dans les conflits angolais, libérien, sierra-léonais, congolais sont aujourd'hui mieux connus : ils soulignent notamment le problème de la faillite des Etats et appellent des analyses de fond montrant toutes les facettes de ces interventions et leurs dérives.[30]

2. L'Union Africaine et le concept de maintien de la paix sur le continent

Les concepts de maintien, rétablissement, consolidation, imposition de la paix tels que définis par le Secrétaire Général de l'ONU en 1992 dans son *Agenda pour la Paix* puis complétés en 1995 par un *Supplément à l'Agenda*[31] ont amplement été analysés, commentés et mis en pratique, notamment en Afrique.

Des insuffisances, incohérences ou failles ont toutefois été relevées par les spécialistes du maintien de la paix et ont donné lieu à de nouvelles propositions. Parmi elles, soulignons à l'ONU *le Rapport du Millénaire* et le *Rapport Brahimi*[32] et diverses autres contributions universitaires. Peu à peu tendent donc à apparaître de nouvelles réflexions[33] sur les opérations de maintien de la paix que l'Union Africaine ne pourra ignorer.

---

[28] Eric G. Berman, Katie E. Sams : « *Peacekeeping in Africa : Capabilities and Culpabilities* » , UNIDIR-ISS, (Genève, Pretoria) 2000, 538p.

[29] Luc Reychler, Thania Paffenholtz : « *Construire la paix sur le terrain. Mode d'emploi* » Grip, Bruxelles, Editions Complexe, 2000 :CF : Chapitre : *ONG et gestion de la paix* : p.397-409

[30] Damian Lilly : « *La privatisation du maintien de la paix : perspectives et réalités* » Dossier sur *Le Maintien de la paix : évolution ou extinction ?* Forum du Désarmement, UNIDIR, Genève, n°3 , 2000, p .57-67

[31] Boutros-Boutros Ghali : « *Agenda pour la paix . Diplomatie préventive. Rétablissement de la paix, maintien de la paix* » Rapport du Secrétaire Général. 17juin 1992 (A/47/277-S/24111)

[32] Kofi Annan : « *Supplément à l'Agenda pour la paix : Rapport de situation présenté par le Secrétaire Général à l'occasion du cinquantenaire de l'ONU* » 3 janvier 1995 (A/50/60-S/1995/1)
Kofi Annan : « *Rapport du Millénaire* » 55e Session . Assemblée Générale de l'ONU, septembre 2000 (A/54/2000)
« *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU* » dirigé par Lakhdar Brahimi, 21 août 2000 .Tous ces Rapports se trouvent sur le site de l'ONU : http://www.un.org

Une autre interrogation se présente au sujet de la légalité et de la légitimité[34] des futures interventions ou OMP de l'Union Africaine. L'Acte Constitutif pose les principes suivants (Article 4) : a) égalité souveraine de tous les Etats membres de l'Union, e) règlement pacifique des conflits entre les Etats , f) interdiction de recourir à l'usage de la force entre les Etats, g)non-ingérence d'un Etat-membre dans les affaires intérieures d'un autre Etat, h) droit de l'Union d'intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence dans certaines circonstances graves à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité, i) coexistence pacifique entre les Etats et droit de vivre dans la paix et la sécurité, j) droit des Etats membres de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité.

Légalement, l'Acte Constitutif consacre le droit à l'Union d'intervenir politiquement et militairement dans certains cas graves. Le principe de non-ingérence se trouve donc atténué et il s'agit là d'une avancée par rapport aux textes et pratiques en vigueur à l'OUA. De même, l'Acte autorise les Etats membres à solliciter individuellement ou collectivement l'intervention de l'Union Africaine pour restaurer la paix et la sécurité.

La légitimité des interventions de l'Union Africaine pourra être appréciée en fonction des valeurs que l'intervention aura pour objectif de protéger : la paix, la sécurité... Elle le sera également par l'intégration des règles et comportements démocratiques en son sein (séparation, limitation, contrôle du pouvoir, modes de prise de décision…). En dehors de l'approche juridique et normative, le concept d'intervention de l'Union pourra être étudié sous l'angle géopolitique et stratégique en mettant en lumière les intérêts en jeu, les rapports de force ou encore sous l'angle purement politique : acteurs intervenant dans la prise de décision, motivations des acteurs .

III. L'UNION AFRICAINE FACE AUX ENJEUX DE DEFENSE

Dans son Acte Constitutif (Article 4, al.d) l'Union Africaine pose comme principe la « mise en place d'une politique de défense commune pour le continent africain ». Selon l'Article 9 fixant les pouvoirs et attributions de la Conférence, il appartient à cette dernière de « définir les politiques communes ». La Conférence selon l'alinée f) « donne les directives au Conseil Exécutif sur la gestion des conflits, des situations de guerre et autres situations d'urgence ainsi que sur la restauration de la paix».Toutefois, aucune autre disposition ne vient préciser ou compléter le Traité sur la politique de défense commune de l'Union.

La question de la conception et de la mise en œuvre de la politique de défense commune restent donc à définir. Or, qui dit « défense », dit généralement « menace ».

---

[33] Signalons notamment l'article de Paul Tavernier : *« Les Opérations de Maintien de la Paix : crise des OMP ou crise du maintien de la paix* ? in : Madjid Benchikh *: « Les organisations internationales et les conflits armés »* Paris, l'Harmattan, 2001, p.115
Lire également : Thierry Tardy : *« Le bilan de dix années d'opérations de maintien de la paix* » Politique étrangère, n°2, 2000, p.389-402

[34] Sur les aspects théoriques de la légalité et de la légitimité des interventions des organisations internationales en cas de conflits armés : lire : « *Rapport introductif* » de Madjid Benchikh in : *« Les organisations internationales et…* » op cit. p.19-60

Quelles sont les menaces ? Par rapport à ces menaces, quelles seront les missions de la Force de sécurité et de défense communes de l'Union : une mission de défense intérieure et extérieure ? Comment envisager la création d'une Force Africaine de Paix ?[35]

Les objectifs de cette Force peuvent être :

- la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union, y compris la défense de l'intégrité territoriale des Etat-membres en cas d'agression extérieure ;
- le renforcement de la sécurité de l'Union sur le continent africain;
- la contribution de l'Union à la sécurité internationale (dans le cadre des OMP des Nations Unies) ;
- le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.[36]

Dans ce cas, l'Union Africaine pourra se doter d'une politique étrangère et de sécurité communes qui prendra en compte l'ensemble des questions relatives à la sécurité, y compris une politique de défense commune.

Comment sera organisée la Force de l'Union : avec quels organes de décision, d'exécution, de contrôle, quel Etat-Major de l'Union et Etats-Majors sous-régionaux ? Comment s'effectuera son fonctionnement, en vertu de quelle doctrine de contribution des Etats-membres ; selon quelle forme de coordination ou d'intégration des contingents par l'Union ? Quelle sera la stratégie de défense de l'Union ? Quels moyens humains et matériels envisage-t-elle de se donner (moyens en vue de la formation et de l'entraînement des contingents appelés à se préparer à des missions de défense et de maintien de la paix)…?

C'est à partir d'un projet commun de sécurité et de défense que l'Union Africaine pourra faire connaître ses besoins et que ses partenaires extérieurs seront invités à y participer. Ainsi, les contributions de la France, des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne…au renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (Recamp, Acri[37]) pourront s'inscrire dans le cadre de cette stratégie globale. De même, les Etats ou organisations internationales ou régionales qui souhaiteront y souscrire dans le cadre de leur politique de coopération pourront se faire connaître (Union Européenne[38], Japon…)

---

[35] Les principes de création d'une Force Africaine de Maintien de la Paix et d'une Force Africaine d'Intervention ont été identifiés : Lire : Mwayila Tshiyembe, Dominique Bangoura : « *Pour sauver la Somalie* » Le Monde, 13 février 1992, p.2 ; Dominique Bangoura : « *Afrique : quelle Force d'intervention ?* » Le Monde, 4 février 1993, p.2

[36] voir l'article J.1. Titre V du Traité d'Amsterdam : Dispositions concernant une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)in : Bernard Adam, Dominique David, André Dumoulin, Bruce George, Eric Remacle : « *La nouvelle architecture de Sécurité en Europe* », GRIP, Bruxelles, Editions Complexe, 1999, p.26

[37] Roland Adjovi : « *Perspectives française et américaine pour la gestion des conflits* » Symposium de Genève : *Coopérer pour la paix : le rôle des organisations régionales* » 27-28 octobre 1999

[38] Félix Nkundabagenzi : « *L'Union Européenne et la prévention des conflits africains* » Rapport du GRIP, 2000/5, Bruxelles, 34p.

Cette politique de défense commune pourra tendre au fil du temps vers une « défense commune ».[39]

Conclusion

Etablir le lien entre paix, sécurité et défense.

Dominique BANGOURA

Version au 22 avril 2002

[39] Voir les tentatives de l'OUA dans ce domaine (l'idée de Haut Commandement Unifié de Kwamé N'Krumah, l'expérience de la Commission de Défense de l'OUA etc…Cette Commission ne figure pas dans l'Acte Constitutif de l'Union)